

# ***O CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS***

---

**JOSÉ AUGUSTO DELGADO\***

*Juiz do Tribunal Regional Federal da 5ª Região,  
Professor Adjunto da Universidade Federal do RN (aposentado), e  
Sócio Honorário da Academia Brasileira de Direito Tributário*

## **Sumário:**

1. Considerações Gerais. 2. O Controle Constitucional de Lei Municipal na CF de 1988. 3. O Descumprimento de Preceito Fundamental da CF por Lei ou Ato Normativo Municipal. 4. A Inconstitucionalidade por Omissão como Forma de Controle da Função Legislativa Municipal. 5. O Recurso Extraordinário como Forma de Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais e das Decisões Judiciais. 6. A Representação Interventiva como Forma de Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais. 7. O Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais pelo STF por via de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Uma Proposta Doutrinária. Interpretação Sistemática da CF. 8. Considerações Finais.

## **1. Considerações Gerais**

A evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil nos mostra que, primeiramente, com a Constituição de 1891, foi adotado o sistema exclusivamente difuso.

Rui Barbosa, conforme assinala o Min. José Carlos Moreira Alves, em trabalho sobre o tema<sup>1</sup>, foi quem, em 1887, ao defender "causa por ele patrocinada, sustentou que cabia aos Juízes e Tribunais examinar a constitucionalidade dos atos legislativos e executivos, negando-lhes aplicação ou execução, quando violadores da Constituição".

Essa doutrinação de Rui Barbosa se tomou necessária porque a Carta Magna de 1891 não continha dispositivo explícito, outorgando diretamente aos Juízes e Tribunais em geral o poder de exercer tal controle.

A interpretação dos arts. 59, § 1º, "a" e "b"<sup>2</sup>, e 60, "a"<sup>3</sup>, se consolidou na aceitação da tese de que, de modo indireto, o STF e os Juízes ou Tribunais Federais tinham competência para, em casos concretos, exercer o controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos.

Não houve qualquer preocupação com o controle de constitucionalidade de lei municipal. Isso se deve ao fato de a Constituição de 1891 ter recebido profunda influência do modelo norte-americano, no que diz respeito ao controle jurisdicional das leis e atos administrativos.

Destaco das lições de Oswaldo Aranha Bandeira de Melo, na sua obra *A Teoria das Constituições Rígidas*, pp. 156 e 157, 2ª edição, São Paulo: José Bushatsky, 1980, os seguintes registros sobre o sistema adotado na época:

---

<sup>1</sup> "A evolução do Controle da Constitucionalidade no Brasil", in *As Garantias do Cidadão na Justiça*, obra coordenada por Sálvio de Figueiredo Teixeira, pp. 1 a 14, Ed. 1992, Saraiva.

<sup>2</sup> O art. 59, § 1º, "a" e "b", da CF de 1891, fixou a competência do STF para julgar recurso das sentenças das justiças dos Estados em última instância, quando questionasse sobre a validade ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado fosse contra ela, bem como quando se contestasse a validade de leis, ou de atos dos governos dos Estados em face da Constituição ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerasse válidos esses atos ou essas leis impugnadas.

<sup>3</sup> O art. 60, "a", da CF de 1891, outorgou competência aos Juízes ou tribunais federais para processar e julgar as causas em que alguma das partes fundar a ação, ou a defesa, em disposição da CF.

Com a promulgação da Constituição de 1891, o Direito Constitucional Pátrio acolheu, no seu próprio corpo, a doutrina norte-americana do controle de constitucionalidade, pelo Judiciário, de atos dos Poderes Legislativo e Executivo.

.....

A princípio, não obstante os claros preceitos referidos, houve, por parte do Poder Judiciário, dúvida quanto ao exercício de relevante atribuição e timidez na sua utilização, em aceitando-a. Isso só se tornou pacífico, após os trabalhos de Ruy, ao mostrar, à conclusão, o alcance dos seus dispositivos, em reconhecendo essa prerrogativa do Poder Judiciário (cf. os Atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal, pp. 57 e 59, Companhia Impressora, Capital Federal, 1893).

Daí haverem os próprios Poderes Legislativo e Executivo, ao decretar aquele e ao sancionar este, a Lei Federal n. 221, de 1894, afirmado, de forma categórica, no seu art. 13, § 10, que os Juízes e os Tribunais Federais processariam e julgariam as causas fundadas em lesão de direitos individuais, por ato ou decisão das autoridades administrativas da União; e que eles apreciariam a validade das leis e regulamentos e deixariam de aplicar, aos casos ocorrentes, as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis ou com a Constituição.

Aí se exigiu, entretanto, fosse manifesta a inconstitucionalidade dos atos impugnados, tendo em vista que, segundo a jurisprudência dos tribunais americanos, se presumia a sua constitucionalidade, e só se declarava a inconstitucionalidade, se necessária para o julgamento do feito.

.....

A Constituição de 1891 sofreu reforma em 1926. E esta ainda melhor explicitou dita competência ao Poder Judiciário. Reproduziu a letra "a" do art. 60, e transplantou como § 1º do art. 60 o art. 59, da Constituição de 1891, modificado. E a sua antiga letra "b" ficou desdobrada em duas: "a" e "b".

Então, nesse § 1º, do art. 60, dispôs-se caber, das sentenças dos Juízes e Tribunais dos Estados federados, em última instância, recurso extraordinário para o STF: a) quando se questionasse sobre a vigência ou validade das leis federais em face da Constituição, e a decisão do Tribunal do

Estado federado lhes negasse aplicação; ou b) quando se contestasse a validade de leis ou de atos de governos dos Estados federados, em face da Constituição ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado federado considerasse válidos esses atos ou essas leis impugnadas.

As leis municipais não foram consideradas pelo constituinte de 1891 nem pela reforma de 1926. Justifica-se esse posicionamento pelo pouco prestígio gozado, nas épocas, pelos municípios que não mereciam atenções maiores do Poder Central.

O mesmo panorama, no tocante ao não acolhimento de preocupações legislativas com a inconstitucionalidade de leis municipais, perdurou durante a Constituição de 1934. Esta prestigiou o controle de constitucionalidade pelo sistema difuso e adotou o *quorum* qualificado, maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juízes, no art. 179, para que os Tribunais pudessem declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público.

A ação direta de inconstitucionalidade foi, também, introduzida pela Carta de 1934, quando permitiu que a União, com o fim de assegurar a observância dos princípios constitucionais explícitos, praticasse intervenção nos Estados, mediante decretação de lei e somente depois que a Corte Suprema, mediante provocação do Procurador-geral da República, dela tomasse conhecimento e lhe declarasse a constitucionalidade (art. 12, § 2º)<sup>4</sup>.

Como ocorreu com a Constituição anterior, nenhum questionamento foi feito, a nível de Lei Maior, sobre a inconstitucionalidade de lei municipal. Válida, a respeito, a observação de Sacha Calmon Navarro Coelho de que, com a Constituição de 1934, o

---

<sup>4</sup> Ver José Carlos Barbosa Moreira Alves, p. 3, ob. cit., especialmente quando assevera que a Constituição de 1934 não apoiou a adoção do princípio anglo-saxão do *stare decisis*.

federalismo dualista e extremado atenuou-se e começou o reforço das prerrogativas do Poder Central<sup>5</sup>.

A Constituição de 1937, de modo extravagante, determinou, no art. 96, o seguinte:

Art. 96. Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juízes poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade da lei ou de ato do Presidente da República.

Parágrafo único. No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento; se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.

O regresso ao totalitarismo fez com que existisse no Brasil, no período de 1937 a 1946, um federalismo formal. Esta expressão nasceu da inspiração de Raul Machado Horta<sup>6</sup>.

Os Municípios, em tal período, no âmbito jurídico, não receberam qualquer proteção. Foram células fáceis para o agasalho de atos violadores do federalismo e de desgaste político do Estado.

A Constituição de 1946, não obstante haver prestigiado o municipalismo, "como nenhuma outra Constituição até hoje o fez"<sup>7</sup>,

---

<sup>5</sup> Em *O Controle da Constitucionalidade das Leis e do Poder de Tributar na Constituição de 1988*, Sacha Calmon Navarro Coelho, p. 169, Ed. Del Rey, Minas Gerais, 1992.

<sup>6</sup> Raul Machado Horta denominou de formal o federalismo de 1937. Sacha Calmon Navarro, p. 174, faz referência a essa denominação, valendo-se dos ensinamentos de L. Roberto Barroso, na obra *A Autonomia do Estado-Membro no direito constitucional brasileiro*, p. 221.

<sup>7</sup> Celso Ribeiro Bastos - Ives Gandra da Silva Martins, in *Comentários à Constituição do Brasil (1988)*, p. 314, 12 vol., Saraiva (Capítulo escrito por Celso Bastos e intitulado "Histórico das Constituições"). Afirmo o referido doutrinador: "No campo local propriamente dito, prestigia-se o municipalismo como nenhuma outra Constituição até hoje o fez. Foi, sem dúvida nenhuma, a Constituinte mais municipalista que tivemos. Foram muitos os constituintes que se bateram pela causa. Lembremos aqui, exemplificamente, Ataliba Nogueira, grande combatador do ideal municipalista. Procurou-

continuou a não se preocupar, de modo explícito, com a inconstitucionalidade de lei municipal.

Oswaldo Bandeira de Melo, em obra sobre o assunto<sup>8</sup>, considerou que o controle da constitucionalidade de lei, na Carta de 1946, foi analisado sob quatro aspectos:

a) o primeiro, referente à "declaração de inconstitucionalidade por Juiz Singular ou qualquer Tribunal, como prejudicial, em ação proposta contra quem a argúi como Réu, portanto, como exceção, de ato jurídico do Legislativo ou do Executivo, em que contesta a ação, ou mesmo em ação como Autor, proposta contra terceiro, em que alega essa preliminar para, com base nela, afirmar o seu direito".

b) o segundo, cuidando de "declaração de inconstitucionalidade, como objeto principal de ação como fundamento do pedido, objeto precípua de ação proposta contra Entidade Pública ou seus prepostos ou delegados, como fundamento do pedido, contra ato material ou jurídico já praticado ou na iminência de ser, e, em caráter não só repressivo como preventivo, através dos remédios judiciais, denomina dos *habeas corpus* e mandado de segurança, por lesão ao seu direito de locomoção ou de qualquer outro direito líquido e certo, e, outrossim, em ação popular proposta na qualidade de cidadão, sem qualquer direito subjetivo, no resguardo do patrimônio público, por, constitucionalmente, lhe ter sido atribuída essa competência, a fim de conseguir a observância do direito subjetivo";

c) a terceira forma foi a "declaração de inconstitucionalidade de texto constitucional do Estado federado, ao se organizar, ou de lei ordinária, que viole os princípios constitucionais da União, enunciados na CF, e, tão-somente, pelo STF, em virtude de promoção da Procuradoria-

---

se, enfim, dar uma competência certa e irrestringível ao município, centrada na idéia da autonomia em torno do seu peculiar interesse".

<sup>8</sup> *A Teoria das Constituições Rígidas*, Oswaldo Bandeira de Melo, 2ª ed., São Paulo, José Bushatsky, 1980.

geral da República, declaração na espécie, mas com reflexos *erga omnes*, efetivados através de ato do Congresso Nacional, em suspendendo os efeitos desse ato jurídico, a fim de evitar a execução do decreto de intervenção federal, e isso seja o bastante para conseguir o respeito ao princípio constitucional da União, violado segundo essa decisão do STF";

d) por fim, a maneira de se declarar, em tese, a "inconstitucionalidade de ato jurídico normativo, federal ou estadual, e com alcance *erga omnes*, e, tão-somente, pelo STF, em virtude de propositura de ação nesse sentido pelo Procurador-geral da República, como representante da União, na defesa do bem comum, seja por provocação de terceiro, como seu substituto legal, ou por 'moto próprio'".

Repete-se o mesmo fenômeno. A declaração de inconstitucionalidade de lei municipal não foi preocupação direta do constituinte. Ela, no sistema da Carta de 1946, só podia ser apreciada como prejudicial de ação proposta ou em ação popular, caminhos restritos e sem o alcance de feitos *erga omnes*.

José Carlos Moreira Alves, em obra já citada<sup>9</sup>, assinala que, em 1965, com a Emenda Constitucional n. 16, de 26 de novembro, o nosso ordenamento jurídico adotou o sistema misto de controle de constitucionalidade, o que assegurou uma profunda alteração no panorama existente até então sobre o assunto.

Adotou-se, em consequência, o controle concentrado de constitucionalidade, sem prejuízo do difuso. Esclarece o Eminentíssimo Ministro Moreira Alves, em obra já citada, p. 6:

Instaurou-se, assim, um sistema misto de controle de constitucionalidade: o difuso, que abrange universo maior, pois abarca, além de atos judiciais, atos normativos e administrativos federais, estaduais e municipais; e o concentrado, que abarca somente os atos normativos

---

<sup>9</sup> A *Evolução do Controle da Constitucionalidade do Brasil*, p. 5, in *As Garantias do Cidadão na Justiça*, Saraiva, 1992.

federais e estaduais. Note-se que, no tocante aos atos normativos municipais, a Emenda Constitucional n. 16/65 não aludiu a eles como objeto dessa representação de inconstitucionalidade perante o STF e em face da CF. Continha, sim, um dispositivo que preceituava que a lei poderá estabelecer processo de competência originária do Tribunal de Justiça, para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato de Município, em conflito com a Constituição do Estado'. Por isso, a jurisprudência do STF se firmou no sentido de que a constitucionalidade de ato normativo municipal em face da CF não poderia ser atacada, por meio de representação de inconstitucionalidade, perante ele ou Tribunal de Justiça estadual, por falta de previsão constitucional.

O avanço da Emenda Constitucional n. 16/65, em benefício do processo de inconstitucionalidade de lei municipal, sofreu interpretação restritiva por parte do Colendo STF. De qualquer modo, o tema começou a merecer uma preocupação mais acentuada do constituinte e se consagrou, com a referida emenda, o controle difuso de constitucionalidade de lei ou atos administrativos municipais, sem prejuízo da adoção por lei de processo de competência originária de Tribunal de Justiça, para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato de Município, em conflito com a Constituição do Estado. Observa Moreira Alves, na obra já assinalada, que a

Constituição de 1967 manteve esse sistema misto de controle de constitucionalidade, não reproduzindo, porém, em seu texto o dispositivo que permitia à lei estabelecer processo, de competência originária de Tribunal de Justiça, para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato de Município, em conflito com a Constituição do Estado<sup>10</sup>.

A omissão do constituinte de 1967 foi suprida com a Emenda Constitucional n. 1, 1969. Esta admitiu o controle de constitucionalidade de lei municipal, de competência do Tribunal de Justiça do Estado, desde que fosse violado princípio indicado nas Constituições estaduais, embora só vinculados ao problema de intervenção do Estado no Município.

## **2. O Controle Constitucional de Lei Municipal na CF de 1988**

---

<sup>10</sup> p. 6, ob. já citada.



A CF de 1988, ao largo das modificações introduzidas no sistema de controle da constitucionalidade das leis, muito embora mantendo o tradicional sistema misto, preocupa-se, de modo ordenado, com o controle de constitucionalidade das leis municipais.

Em primeiro ângulo, tem-se a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados para julgar a ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal e atos normativos que contrariem a Constituição Estadual.

O teor do art. 125, §§ 1º e 2º, da CF de 1988, explicita que:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º. A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

§ 2º. Cabe aos Estados a instituição de representação de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a arguição da legitimação para agir a um único órgão.

Em segundo patamar, observe-se que a competência atribuída aos Tribunais de Justiça é restrita ao exame da constitucionalidade de lei municipal, que se apresente incompatível com princípios sensíveis postos na Constituição Estadual. Esta, por comando da Lei Maior, há de observar, por si e pelos seus aplicadores, os princípios da Carta Magna da Nação, em razão do determinado pelo art. 25, da CF:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º. São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º....*omissis*.....

§ 3º...*omissis*.....

A mesma força principiológica está no art. 29, da CF de 1988:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (*omissis*).

Firma-se, da interpretação sistêmica dos dispositivos supra-examinados, que a competência dos Tribunais de Justiça para a ação direta de constitucionalidade de leis municipais só pode ser fixada por lei para aquelas situações em que a norma positiva municipal atinge a Constituição Estadual em sua normatividade autônoma, isto é, na adoção de regras constitucionais estabelecidas fora do campo regrado pela CF.

A constituição Estadual da Paraíba, por exemplo, fiel a esse entendimento, dispõe, no art. 105:

Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça:

I. processar e julgar:

a) a representação e a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição, em que obrigatoriamente intervirá a Procuradoria-geral da Justiça, estando legitimado para agir:

1. O Governador do Estado;
2. A Mesa da Assembléia Legislativa;
3. O Procurador-geral de Justiça e o Procurador-geral do Estado;
4. O Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;
5. Os Partidos Políticos com representação na Assembléia Legislativa;
6. O Prefeito e a Mesa da Câmara de Vereadores do respectivo Município, quando se tratar de lei ou ato normativo local;

7. Federação sindical, sindicato ou entidade de classe de âmbito estadual;

b).....*omissis*.....;

c).....*omissis*.....;

d).....*omissis*.....;

e).....*omissis*.....;

f).....*omissis*.....;

II.....*omissis*..... .

Fiel ao princípio constitucional posto na Carta Magna, determinou, ainda, a Constituição Estadual da Paraíba, em seu art. 107, que, "somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público".

Não há, também, proibição de se admitir, no âmbito da competência do Tribunal de Justiça de cada Estado, a competência para declaração de inconstitucionalidade por omissão legislativa.

Logo após a promulgação da CF, defendeu-se que os Tribunais de Justiça dos Estados não podiam fazer uso dessa competência, em face de não ser permitido aos Estados legislar sobre Direito Processual. Um exame mais aprofundado da matéria determinou conclusão no sentido de que não existe tal dificuldade, haja vista que o art. 24, XI, da atual CF, outorga competência aos Estados para elaborar leis de natureza procedimental, em se tratando de Direito Processual.

A terceira escala dessas observações nos conduz à afirmação de que, se uma lei municipal ferir preceito da CF, o Tribunal de Justiça não tem competência para efetuar o controle constitucional.

Indaga-se, agora: o controle da constitucionalidade da lei municipal frente à CF pode ser feito por ação direta perante o STF?

José Afonso da Silva, com a profundidade que caracteriza os seus estudos, nos ensina a respeito do tema:

O constituinte federal não admitiu qualquer espécie de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato municipal em conflito com a CF. Continua, pois, a não haver tal tipo de ação direta, como remansosa jurisprudência do STF decidiu à vista do regime anterior ao de 1988. Havendo impossibilidade jurídica de ação direta de inconstitucionalidade genérica de lei ou ato municipal, em face da CF, a consequência lógica é que ninguém tem legitimação para intentá-la, e Tribunal algum tem competência para processá-la e julgá-la, mesmo quando dispositivo de Constituição Estadual o prescreva, pois se trata de prescrição ofensiva à Carta Magna da República e, assim, deve ser declarado pelo Tribunal de Justiça a que é dirigida.

A impossibilidade jurídica do pedido gera a carência da ação<sup>11</sup>.

O Colendo STF, ao apreciar o Recurso Extraordinário de n. 91.740-RS, através de voto do eminente Min. Moreira Alves, proclamou:

Se nem o STF pode julgar da constitucionalidade ou não, em tese, de lei ou ato normativo municipal diante da CF, como admitir-se que as Constituições Estaduais, sob pretexto de omissão daquela, dêem esse poder, de natureza eminentemente política, aos Tribunais de Justiça locais e, portanto, ao próprio STF, por via indireta, em grau de recurso extraordinário?

Igual pronunciamento foi prolatado no RE 87.484-RS, relatado pelo Exmo. Sr. Min. Néri da Silveira:

Ação direta de inconstitucionalidade da Lei Orgânica do Município, em face da CF, proposta pelo Procurador-geral da Justiça do Estado, perante o Tribunal de Justiça do mesmo Estado. Orientação assentada pelo Plenário do STF, no sentido da impossibilidade jurídica do pedido. Não há ação

---

<sup>11</sup> Trecho de parecer apresentado à Câmara Municipal de São Paulo e extraído de cópia que tenho em meus arquivos. Não localizei se já foi publicado.

direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, frente à CF.

O Exmo. Sr. Min. Celso de Mello, ao ementar a ADIMC n. 0000409<sup>12</sup>, assim se pronunciou:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Preceito que defere competência ao Tribunal de Justiça para processar e julgar ação direta de lei ou ato normativo municipal questionado perante a CF. Suspensão cautelar deferida.

É irrecusável a plausibilidade jurídica da tese segundo a qual os Estados-Membros não dispõem de competência para instituir, no âmbito de seu ordenamento positivo, sistema de controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, contestados em face da Carta Federal. Essa questão assume inegável relevo, pois reintroduz, uma vez mais, perante a Suprema Corte, a discussão em torno da possibilidade jurídica de o Estado-Membro criar, por autônoma deliberação, um sistema próprio de fiscalização e tutela *in abstracto* do direito objetivo positivado no texto constitucional federal, e processualizar, em consequência, uma forma instrumental - a ação direta - que viabilize, no plano das normas municipais, o seu controle em tese em face de nossa lei fundamental.

Debate doutrinário em torno da questão.

Precedentes jurisprudenciais do STF no regime constitucional anterior.

A Constituição de 1988, ao prever o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Estados-Membros, erigiu a exclusivo de verificação da validade das leis ou atos normativos locais (art. 125, § 2º). Precedente da Corte (Medida Liminar).

O exame do controle da constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, em confronto com a CF, nos leva a firmar as seguintes conclusões:

---

<sup>12</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade - Medida Cautelar n. 0000409, ano 90, DF, Tribunal Pleno, DJ de 15-3-91, p. 2645.

a) - em se tratando de lei ou ato normativo municipal, em confronto com a CF, só se admite o controle por via difusa;

b) - só se admitindo o controle de lei ou ato normativo municipal em confronto com a CF pela via difusa, a consequência gerada é que o Colendo STF só se pronuncia sobre a questão se a ele for o assunto submetido pela via do recurso extraordinário, *ex vi* da alínea "c", do n. III, do art. 102, da CF, que fixa a competência da Corte Suprema para "julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face desta Constituição";

c) - o recurso extraordinário, em tais situações, está subordinado, para ser admitido, aos pressupostos específicos formais exigidos pelo art. 26, da Lei n. 8.038, de 28-5-90;

d) - o recurso extraordinário que cuida de controlar a lei municipal em face da CF está sujeito aos mesmos princípios e regras adotadas para os recursos extraordinários previstos nas letras "a" e "b", do inc. III, da CF, pelo que deverá obedecer às seguintes regras:

d.1. - o recurso extraordinário tem que ser apresentado, tempestivamente, isto é, deve entrar na Secretaria do Tribunal no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da publicação do acórdão;

d.2. - a entrada na Secretaria do Tribunal é modalidade obrigatória, não se admitindo, em consequência, que o recurso seja interposto por telegrama; que seja apresentado, mesmo tempestivamente, na Secretaria de outro Tribunal; que seja apresentado, mesmo em tempo, na Comarca de origem do feito, se deu entrada na Secretaria do Tribunal fora do prazo, mesmo que a Justiça tenha comunicação através de malote;

d.3. - o recurso extraordinário, mesmo em se tratando de lei ou ato normativo municipal apontado como afrontador da CF, será sempre recebido no efeito devolutivo;

d.4. - enquanto couber, na Justiça de origem, recurso ordinário da decisão impugnada, não é admissível o recurso extraordinário (Súmula n. 281, STF);

d.5. - o prequestionamento é obrigatório, pelo que "é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada" (Súmula n. 282), mesmo que seja alegação de violação da Carta Magna;

d.6. - se a lei ou ato normativo municipal for considerado constitucional por mais de um fundamento, todos aceitáveis, o recurso extraordinário não será admitido se o recorrente não abranger todos eles (Súmula n. 283);

d.7. - a afronta a preceito constitucional, para que autorize o recurso extraordinário, há de ser "direta e frontal", não se acatando a por via reflexa;

d.8 - mesmo que o Município não tenha interposto apelação da sentença que lhe foi desfavorável, está habilitado a oferecer recurso extraordinário, se confirmada, por unanimidade, a decisão de 1º grau (RTJ82-462 - Pleno, v.u).

Observação interessante e que deve merecer a atenção de todos aqueles que estudam o tema aqui enfrentado é a feita por Márcio Augusto de Vasconcelos Diniz<sup>13</sup>, que passo a transcrever na íntegra:

A CF de 1988, em seu art. 125, § 22, possibilita a coexistência de duas jurisdições constitucionais: a federal e a estadual. Faz-se necessário, todavia, diante desse quadro, delimitar os parâmetros de controle em cada nível.

Ao Tribunal de Justiça local cabe a fiscalização de leis e atos normativos estaduais e municipais em face do Texto

---

<sup>13</sup> In *O Controle de Constitucionalidade de Leis e Atos Normativos Municipais e o Princípio da Divisão das Funções Estatais*, de Márcio Augusto de Vasconcelos Diniz, in *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, vol. 113, pp. 9-36, Ed. Jurid Vellenich Ltda.-SP.

Constitucional Estadual; ao STF, por sua vez, competirá o controle desses mesmos atos frente à CF (e aqui, uma breve aproximação das idéias conclusivas do presente trabalho).

Mas, se o ato questionado conflitar com as duas ordens constitucionais e, simultaneamente, forem ajuizadas ações diretas perante as duas Cortes competentes? A resposta é fornecida por Júlio Carlos de Miranda Bezerra, para quem 'se a Corte Constitucional - o STF -conceder a medida cautelar, deverá o processo que tramita na Justiça Estadual ficar sobrestado até julgamento final. Caso contrário, terá tramitação regular, pois a lei continua a ter eficácia plena'.

A conclusão apresentada pelo doutrinador citado merece uma cuidadosa atenção pela preocupação manifestada:

A instituição desse sistema, todavia, merece exame mais profundo, especialmente no que refere aos efeitos da coisa julgada, tanto nas sentenças de declaração de inconstitucionalidade como nas *sentenzie de rigetto*. Tal abordagem, contudo, escapa ao objetivo do tema aqui desenvolvido.

### **3. O Descumprimento de Preceito Fundamental da CF por Lei ou Ato Normativo Municipal**

A CF, no art. 102, parágrafo único, dispõe que:

A arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo STF, na forma da lei.

O referido parágrafo único, do art. 102, mereceu do Min. Célio Borja, em trabalho sob o título *O Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*<sup>14</sup>, as observações seguintes:

Segundo abalizado comentador da Constituição (José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, RT, 5ª edição, pp. 481 e 492), embora "não muito bem redigido", o parágrafo único do art. 102, da Constituição, "poderá ser fértil como fonte de alargamento da jurisdição constitucional da liberdade a ser exercida pelo nosso Pretório Excelso". Lembra José Afonso da Silva a definição que Cappelletti dá ao recurso constitucional instituído na República Federal da

---

<sup>14</sup> Trabalho publicado na Coletânea *A Nova Ordem Constitucional - Aspectos Polêmicos*, Editora Forense, 1990, p. 193.



Alemanha: "meio de queixa jurisdicional perante o Tribunal Constitucional Federal (...) a ser exercitado por particulares, objetivando a tutela de seus direitos fundamentais, assim como de outras situações subjetivas constitucionais lesadas por um ato de qualquer autoridade pública.

O referido preceito, ainda não regulamentado por lei, permite que, quando se tornar aplicável, seja exercido, por qualquer cidadão, um efetivo controle para que as leis e atos normativos, quer federais, quer estaduais, quer municipais, não afetem os preceitos fundamentais postos na Carta Magna.

Preceito fundamental é o que assegura a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Eles estão enumerados, de forma não exaustiva, no art. 1º, da Carta Magna, e estão introduzidos na consciência geral da Nação, a exemplo do princípio da igualdade, da democracia, do federalismo, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos poderes e dos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

#### **4. A Inconstitucionalidade por Omissão como Forma de Controle da Função Legislativa Municipal**

Dispõe o art. 103, § 2º, da CF, que:

Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Verifica-se do texto constitucional que a omissão a que ele se refere não é, somente, a de norma legal ou regulamentar, mas, também, de medidas de natureza administrativa, que tenham a função de obstar a efetividade da norma constitucional.

Abstraindo todo o debate existente na doutrina sobre a eficácia do art. 102, § 2º, da CF, penso que o tom cominatório do referido dispositivo alcança todos os Poderes.

Por tais razões, entendo que o STF, quando a omissão de lei, ato normativo ou de medida de natureza administrativa ocorrer de forma que não se tome efetiva norma constitucional posta na CF, é o competente para conhecer da ação com tal fundamento.

Se, de modo diferente, tal ocorrer em face à Constituição Estadual, a competência será do Tribunal de Justiça do Estado.

As dificuldades apresentadas para a hipótese prevista no art. 103, § 2º, da CF, exigirão que os enigmas existentes sejam decifrados pelo debate doutrinário e jurisprudencial. A análise dessa situação extrapola os propósitos estreitos deste trabalho.

## **5. O Recurso Extraordinário como Forma de Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais e das Decisões Judiciais**

A visão contemporânea do recurso extraordinário, em face da feição nova que lhe deu a Carta Magna de 1988, revela que ele passou a ter, exclusivamente, função de defesa da Constituição quando é ferida por decisão judicial de última instância.

Nesse contexto, a inconstitucionalidade da lei municipal pode ser declarada *incidenter tantum*, pelo Colendo STF, à luz de uma situação concreta e decorrente de uma decisão judicial, quando em confronto com a CF.

A arguição de inconstitucionalidade ocorre, nessa situação denominada, também, de via de exceção ou de defesa, no curso de um processo comum, manejando-se todo o aparato procedimental instituído para o curso de uma ação.

Lúcida, como sempre, a lição de Celso Ribeiro Bastos sobre o assunto:

O objeto da ação não é o próprio vício de validade, mas sim a reparação de um direito lesado ou prevenir a ocorrência desta lesão. O lesado quer subtrair-se dos efeitos da lei considerada inconstitucional. São meios hábeis: em princípio, qualquer ação, mais comumente o mandado de segurança, o *habeas corpus* e as defesas judiciais. No processo, a questão de inconstitucionalidade é chamada de 'incidental' ou 'prejudicial' e pode chegar ao Supremo através de recurso ordinário (art. 102, II, 'a' e 'b') ou do extraordinário (art. 102, III, 'a', 'b' e 'c'); a decisão faz coisa julgada apenas entre as partes, não vinculando outras decisões, inclusive do próprio STF, enquanto a lei não tiver suspensão a sua executoriedade, o que compete ao Senado Federal (art. 52, XI)<sup>15</sup>.

No círculo permitido ao recurso extraordinário, para exercer o controle da constitucionalidade da lei municipal, o Colendo Supremo Tribunal, entre tantos outros precedentes, tem destacado alguns aspectos que merecem ser debatidos para uma compreensão mais acentuada sobre o assunto.

Registro, com destaque, a decisão proferida na Reclamação n. 0000383<sup>16</sup>, ano 92, SP, relatada pelo Exmo. Sr. Min. Moreira Alves, onde ficou ementado:

Reclamação com fundamento na preservação da competência do STF. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros.

Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso' extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma

---

<sup>15</sup> *Curso de Direito Constitucional*, Celso Ribeiro Bastos, Saraiva, 1989, p. 328.

<sup>16</sup> "Reclamação n. 0000383 - SP", julgada em 11-6-92, DJ de 21-5-93, p. 09765, Rel. Min. Moreira Alves, por maioria, improcedente.

constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta.

Reclamação conhecida, mas julgada improcedente.

Interessante notar que o Colendo STF não considerou invadida a sua competência pelo fato de o Tribunal de Justiça ter recebido a ação direta de inconstitucionalidade, mesmo em se tratando de alegada ofensa a dispositivo constitucional estadual que reproduziu dispositivo constitucional federal. Admitiu que o controle pela Corte Suprema está garantido quando da apreciação do recurso extraordinário.

A única observação que ousar fazer sobre a referida decisão, aliás tomada por maioria, é que o recurso extraordinário, em nenhuma situação, é o interposto de ofício.

Depende, sempre, da vontade de uma das partes e se submete a determinados pressupostos que o tornam um meio rígido de controle da constitucionalidade. Na situação enfocada, não reconhecida a constitucionalidade, tem-se, de modo categórico, o Tribunal de Justiça apreciando o controle da constitucionalidade de lei municipal em face da CF.

No campo do direito tributário municipal, merece observar-se o decidido Rec. Ext. n. 0101477, no ano de 1984, do Paraná, conforme ementa publicada no *DJ* de 22-2-85, quando ficou assim ementado:

Taxa de Conservação de Estradas. Lei Municipal n. 14, de 30-12-77 (arts. 73 e 75). Inconstitucionalidade de legislação municipal que toma, por base de cálculo, para esse fim, o mesmo fato gerador do imposto territorial rural. Recurso extraordinário conhecido e provido (Rel. Min. Sidney Sanches).

A referida decisão, não obstante ter sido proferida antes da promulgação da Carta Magna de 1988, tem a sua eficácia válida, haja vista o disposto no art. 145, § 2º, da CF:

"As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos".

A exigência do prequestionamento, para que o recurso extraordinário seja conhecido, não está afastada, em se tratando de controle da constitucionalidade de lei municipal.

Não houve, no particular, mudança na jurisprudência do Colendo STF, pelo que continua presente o entendimento de que a falta de prequestionamento de alegada inconstitucionalidade de lei municipal determina o não conhecimento do extraordinário.

Confira-se a decisão seguinte:

Ação Popular. Ato ilegal e lesivo ao patrimônio artístico, histórico e cultural da cidade de Piracicaba. Tempestividade do recurso extraordinário, uma vez que, em decisões recentes (RE 107747, 2ª Turma, RE 109116 e RE 109226, 1º Turma, todos julgados em 1986), ambas as turmas desta Corte firmaram o entendimento de que, para efeito de suspensão de prazo para a interposição de outro recurso, não se computa o dia em que foram opostos embargos declaratórios.

Falta de prequestionamento da alegada inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.406/80 (Súmulas ns. 282 e 356).

Inexistência, no caso, de negativa de vigência dos arts. 1º e 2º, 'd', da Lei n. 4.717/65.

Recurso extraordinário não conhecido<sup>17</sup>.

Essa posição da Suprema Corte revela a via estreita do recurso extraordinário para o exercício do controle da constitucionalidade de lei municipal. Não há amplitude de sua aplicação, vinculando-se, como no caso do prequestionamento, a aspectos puramente formais.

## **6. A Representação Interventiva como Forma de Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais**

---

<sup>17</sup> Rec. Ext. n. 114244, ano 87, SP. julg. em 8-9-87, publ. em DJ de 9-10-87, Rel. Min. Moreira Alves. Votação unânime.

O nosso ordenamento jurídico-constitucional admite, como visto, o sistema misto de controle da constitucionalidade das leis municipais, com as restrições já examinadas.

O exercício desse controle é reconhecido a todos os magistrados que compõem o Poder Judiciário, em qualquer grau, no caso do controle difuso, via de exceção, em face de situação concreta, bem como, ao Tribunal de Justiça de cada Estado, de modo abstrato e em tese, por via de ação, o denominado controle concentrado, e vinculado, rigorosamente, ao exame da compatibilidade da lei municipal com a Constituição Estadual, no que tratar de modo autônomo.

Como visto, o Colendo STF só exerce o controle da constitucionalidade da lei municipal pela via de exceção, no exercício do controle difuso, o que só ocorre por meio recursal próprio.

Há, contudo, em nosso ordenamento jurídico positivo constitucional, outra forma de controle da constitucionalidade das leis municipais, sempre com vistas a fazer prevalecer os princípios fundamentais postos na Carta Magna. Trata-se da denominada representação interventiva prevista no art. 35, IV, da CF.

A representação interventiva, que se encontra contemplada no art. 35, inc. IV<sup>18</sup>, só ocorre quando o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

A doutrina tem-se fixado que o Poder Municipal está obrigado a observar os princípios indicados na Constituição Estadual. Tais princípios, porém, são os mesmos dispostos na Carta Magna. Não pode o

---

<sup>18</sup> Art. 35, da CF: "O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I. ....*omissis*; II. ....*omissis*; III. ...*omissis*; IV. o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial".

constituente estadual ampliá-los, sob pena de enfraquecer a autonomia municipal.

A CF, ao se referir "para prover a execução da lei", está cuidando da lei federal, estadual ou municipal. O vocábulo "lei" está empregado em seu sentido mais amplo genérico, abrangendo qualquer tipo de comando normativo.

Está legitimado para apresentar perante o Tribunal de Justiça do Estado a representação interventiva o Ministério Público, conforme dicção do art. 129, IV, da CF<sup>19</sup>.

A intervenção não tem função ilimitada. Ela tem por finalidade fazer com que a autoridade municipal observe o princípio da Carta Magna, apontado como tendo sido violado, ou cumpra a lei que sofreu resistência ou faça cumprir a ordem ou decisão judicial.

A forma de se exteriorizar a intervenção é por decreto do Governador do Estado. Este deverá indicar os órgãos administrativos do Poder Executivo que sofrerão a intervenção e, se for o caso, o Poder Legislativo. Deverão também constar o período certo de sua duração e as regras a serem obedecidas. Haverá designação de um interventor, se para tanto for necessário.

Havendo nomeação de interventor, a Assembléia Legislativa será chamada a se pronunciar, no prazo de 24 h. Se não se encontrar funcionando, será convocada extraordinariamente no mesmo prazo, conforme preceitua o art. 36, §§ 1º e 2º, da CF.

O art. 49, IV, da CF, permite que o decreto determinador da intervenção possa ser submetido ao controle político, no caso através da

---

<sup>19</sup> Art. 129, IV, CF: "São funções institucionais do Ministério Público: .....IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição".

sua apreciação pela Assembléia Legislativa, e ao controle jurisdicional a ser exercido pelo Poder Judiciário.

A medida interventiva, atingindo o desiderato a que se destinou, restabelecendo, em consequência, a normalidade constitucional, será suspenso o decreto e as autoridades afastadas voltarão aos seus cargos, se não existir impedimento para tanto.

### **7. O Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais pelo STF por via de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Uma Proposta Doutrinária. Interpretação Sistemática da CF.**

Uma corrente minoritária da doutrina começa a defender a possibilidade do Supremo Tribunal Federal exercer o controle da constitucionalidade de leis municipais de modo abstrato, por via da ação direta.

Não obstante reconhecerem os adeptos desse posicionamento a prevalência de entendimento contrário, tanto no campo doutrinário como no jurisprudencial, se animam, contudo, em aperfeiçoar os fundamentos apresentados e colocá-los para discussão no mundo jurídico.

O centro dos estudos a respeito está na busca de uma resposta positiva à seguinte indagação:

Pode o STF, sem previsão expressa no art. 102, inc. I, letra 'a', da CF, conhecer de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal?<sup>20</sup>

Por o assunto não ter me conduzido, ainda, a uma posição de apoio ou de não aceitação, em face da necessidade que tenho de mais aprofundada meditação sobre os fundamentos apresentados em confronto com os princípios regedores do ordenamento jurídico constitucional positivo, reservo-me, no momento, apenas, a noticiar uma parte do que a respeito concluiu Marcio Augusto de Vasconcelos Diniz, após com apoio

---

<sup>20</sup> In *O Controle de Constitucionalidade de Leis e Atos Normativos Municipais e o Princípio da Divisão das Funções Estatais*, de Márcio Augusto de Vasconcelos Diniz, in *Rev. Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, vol. 113, p. 21, Ed. Jurid Vellenich, SP.



em Gilmar Ferreira Mendes no trato do denominado silêncio eloqüente na CF, desenvolver relevantes aspectos, no trabalho já citado:<sup>21</sup>

Como conclusão de todas as idéias expostas, pretende-se afirmar que as manifestações acordes com a idéia da impossibilidade jurídica de vir o STF a declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais frente à CF, por meio de controle abstrato - via de ação, pois -, no sistema constitucional vigente, não prosperam.

A ausência de previsão normativa na Constituição não se constitui em óbice intransponível, para que se possa exercer essa modalidade de controle.

Através de uma interpretação sistemática e jurídico-política do texto constitucional, transformando-o em uma *living Constitution*, poder-se-ão extrair critérios seguros para deflagrar a jurisdição constitucional com relação a leis e atos normativos municipais, tendo por norma paramétrica a CF, especialmente levando-se em conta a posição do Município no Estado Federal Brasileiro.

A discussão sobre o tema está aberta. Aguardo oportunidade para exercer o meu direito de acatar ou não os fundamentos e conclusões expostos. Desde já vem-me impressionando, o que aliás não é de hoje, o denominado "silêncio eloqüente" da Constituição, tudo em face da primazia que sempre deverá ser dada aos efeitos dos princípios fundamentais, quer se apresentem de modo explícito, quer se deduza a existência dos mesmos pela forma implícita, em face dos preceitos maiores que o conjunto da Carta Magna inspira.

## **8. Considerações Finais**

O exame sistêmico da CF, no tocante ao posicionamento dos Municípios, revela que houve considerável avanço quanto ao modo de serem tratados, a começar pelo reconhecimento de sua elevação ao posto de entes integrantes da Federação, conforme dicção do art. 1º ("A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado

---

<sup>21</sup> Márcio Augusto de Vasconcelos Diniz, trabalho já citado, pp. 30 e 31.

Democrático de direito e tem como fundamentos: I. a soberania; II. a cidadania; III. a dignidade da pessoa humana; IV. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V. o pluralismo político") em combinação com o art. 18 ("A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição").

A modificação assinalada tem profunda relevância, pois, ao passar a ser entidade estatal integrante da Federação, os Municípios receberam o reconhecimento constitucional de sua capacidade de se auto-organizar, pelo que passaram a elaborar a sua própria lei orgânica e se permitiu a ampliação das competências legislativas e administrativas.

A referida inovação do texto constitucional se apresenta com uma abrangência principiológica de grande extensão e de força cogente, por firmar o entendimento de que a autonomia municipal se apresenta dotada de autenticidade efetiva, uma vez que está assentada, conforme identifica José Afonso da Silva (*O Município na Nova Constituição*, pp. 343 e ss., in *A Nova Ordem Constitucional - Aspectos Polêmicos*, Forense, 1990, vários autores), em quatro capacidades:

- a) - capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- b) - capacidade de autogoverno, pela efetividade de Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- c) - capacidade normativa própria, ou capacidade de auto-legislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;
- d) - capacidade de auto-administração (administração própria para manter e prestar os serviços de interesse local).

A nova feição da autonomia municipal, conforme dispõe a CF, rompe com um passado que a restringia. A demonstrar essa situação, é suficiente se considerar que, durante os quarenta anos em que vigorou a

Constituição de 1891, não houve autonomia municipal no Brasil. A Constituição de 1934, fruto das idéias revolucionárias de 1930, fez inscrever em seu texto, no art. 13, com a categoria de princípio, a autonomia do município, porém, de forma limitada, pois a vinculava ao seu peculiar interesse. Esse avanço, não obstante pálido, foi cortado pelo Estado Novo, período ditatorial de 10-11-37 ao ano de 1946, que fez predominar um regime de intervenção nos Municípios, com a mesma força e conseqüências com que o fazia nos Estados. Só com a redemocratização de 1946 é que a autonomia municipal voltou a ser assegurada, conforme o art. 28 da Constituição da época, para se firmar na Constituição de 1967 (Emenda 1/69) com a eleição direta do prefeito, vice-prefeito e vereadores e pela conquista da administração própria, no que se referisse ao seu peculiar interesse (art. 15).

Hoje, por os Municípios integrarem a República Federativa do Brasil e por serem considerados autônomos, da mesma forma que os Estados e o Distrito Federal, devem desenvolver as competências legislativas e administrativas que lhes são próprias de modo vinculado aos princípios contidos na Carta Magna. Isso os torna co-partícipes no esforço desenvolvido por todos os entes da Federação de fazer prevalecer a força da soberania, respeitando integralmente todos os direitos que envolvem e velando pela efetiva prática de procedimentos que, em quaisquer circunstâncias, elevem a dignidade da pessoa humana e contribuam para a expansão dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político, por ser este o querer do art. 1º, incs. I a V, da CF.

Obrigam-se também, pela dignidade institucional a que foram elevados pela Constituição de 1988, a pautar os seus objetivos administrativos no sentido de tornar efetivos os postulados fundamentais do Estado brasileiro e que estão enunciados no art. 32, do Documento Maior, com a dicção assim posta:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A reformulação dos componentes da Federação brasileira, com a participação dos Municípios, representa um largo passo para se corrigir, embora não de todo, o altíssimo grau de centralização até então existente na organização político-administrativa do País.

Decorre, em consequência dessa inovação, que a organização e a estabilidade dos Municípios dependem da compreensão exata que se tenha da repartição de competências entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, para que o atuar de tais entes políticos se desenvolva harmonicamente, evitando entrar em processo de colisão.

Por fim, envolvendo o tema autonomia e competência dos Municípios, cujo alcance aqui não foi exaurido, assinalo, por meio de formulações, em face da impossibilidade de maior desenvolvimento dos respectivos assuntos no âmbito do presente trabalho, pela limitação de espaço, alguns posicionamentos que estou a difundir e que, a meu ver, contribuirão para a fixação de um melhor entendimento dos variados aspectos aqui acabados de ser examinados.

Exponho, em consequência, a síntese de algumas das minhas meditações sobre a autonomia e competência dos Municípios, em compatibilidade com o Texto Constitucional.

Não obstante a aceitação dos Municípios como entidades político-administrativas integrantes da Federação, tal não contribuiu,

ainda, para transformá-los em verdadeiras escolas de liberdades democráticas.

Os municípios, desde que recebam competências que revelem maior descentralização de capacidade administrativa, se transformarão em instrumentos essenciais ao processo de democratização da Nação.

A conquista da plena autonomia dos Municípios possibilitará uma maior vivência coletiva local, por imprimir uma responsabilidade mais acentuada dos seus governantes e governados quanto aos problemas que os envolvem.

A entidade municipal deve ser estudada com a complexidade que proporciona, pelo que há de se considerar a ampliação de sua autonomia como meio de torná-la capaz de solucionar as dificuldades localizadas, por lhe conceder liberdade administrativa e independência econômica.

Uma sólida estrutura dos Municípios só será alcançada com a transferência, para si, de funções locais pertencentes, hoje, à União e aos Estados, tudo aliado a uma receita própria que permita aquisição de recursos financeiros, o que exige uma larga margem de competência originária no campo tributário.

Torna-se necessário, para garantir a expansão da autonomia municipal, que se assegure a integridade do seu território, por ser elemento essencial e condição fundamental de seu desenvolvimento. Qualquer modificação dos limites municipais só deve ocorrer em situações excepcionais e com rigorosa obediência a um procedimento prévio, onde a comunidade, por todos os seus órgãos de representação política e social, seja ouvida.

O instituto da intervenção do Estado-membro no Município, por ser medida excepcional e rigorosamente vinculada à lei, além de ser compatível com o princípio da autonomia municipal, serve também para

prestigiá-la, por visar à restauração de valores constitucionais, cuja preservação é necessária para a manutenção da sua capacidade político-administrativa.

O princípio da autonomia municipal posto na CF deriva do grande e basilar princípio republicano que o fecunda e lhe dá substância. Isso implica assegurar-se aos Municípios os efeitos da representatividade, da relação de administração, da previsibilidade da ação administrativa, da segurança decorrente dos direitos que lhes cercam, sem deixar de receber benefícios por tudo que se extrair da lealdade exercitada para com as instituições no exercício da ação pública.